



KLIMAATVLUCHTELINGEN BESTAAN NIET

TOCH ZIJN MILJOENEN MENSEN OP DE VLUCHT VOOR HET KLIMAAT

BRIEFINGPAPER - FEB 2016

11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

CONTEXT

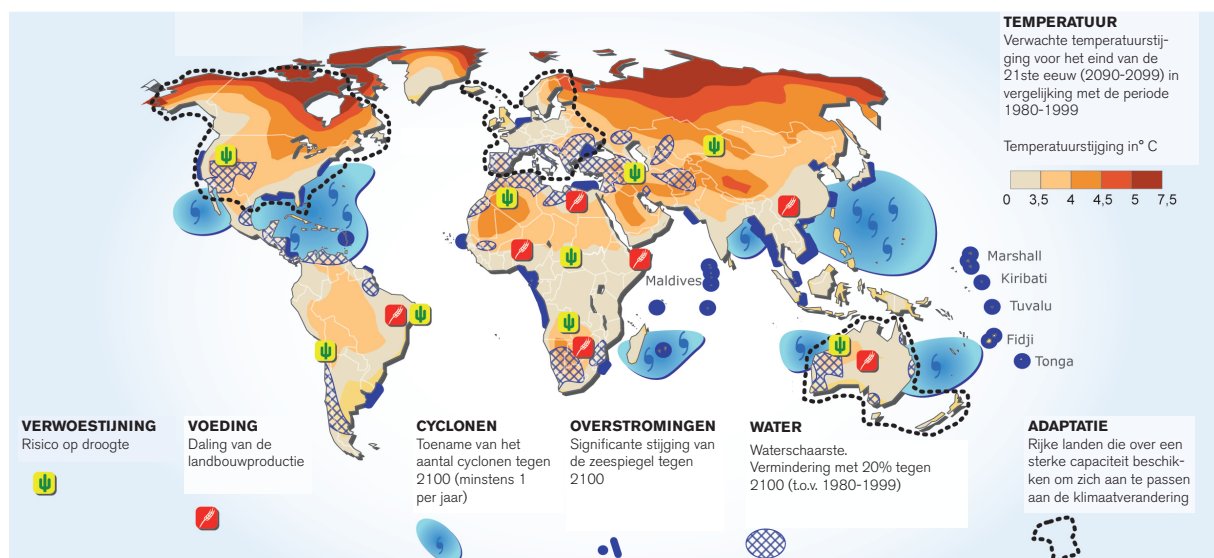
Sinds het begin van het industriële tijdperk is de aarde gemiddeld bijna 1 °C warmer geworden en dat heeft een verwoestende impact op natuur en mens. Honderden miljoenen mensen ondervinden de gevolgen van klimaatverandering. Die gevolgen zijn op te delen in twee types: plotselinge natuurrampen en minder plotse maar daarom niet minder rampzalige impacts, zoals de stijging van de zeespiegel, verminderde visvangst en verwoestijning. Die zorgen op hun beurt voor toegenomen honger, ziektes, conflicten en, als gevolg daarvan, nieuwe en groeiende migratiestromen.

Het risico op ontheemding als gevolg van natuurrampen verdubbelde op 40 jaar tijd. De rampen nemen niet alleen toe in frequentie, ze worden ook intenser als gevolg van klimaatverandering. Per jaar moeten er nu 22,5 miljoen mensen hun woonplaats verlaten na weergeerelateerde verwoestende rampen zoals de orkaan Haiyan in de Filipijnen. Het aantal mensen, families en gemeenschappen dat omwille van het tweede type impacts moet migreren is veel minder duidelijk, maar alleszins niet gering. In totaal gaat het over tientallen miljoenen ontheemden per jaar, voornamelijk in het Zuiden waar de impact van klimaatverandering het grootst is: de armste groepen binnen de armste landen worden het zwaarst getroffen. In 2014 was 91% van de ontheemden als gevolg van natuurrampen afkomstig uit ontwikkelingslanden.¹

KLIMAAT ALS THREAT MULTIPLIER

In het geval van een plotse natuurramp die mensen uit hun huizen verdrijft, is de oorzaak van ontheemding duidelijk. Dat is veel minder het geval bij langdurige impacts die zich vaak heel traag ontwikkelen zoals verwoestijning waardoor gronden minder vruchtbaar worden en oogsten dalen. In dergelijke gevallen speelt klimaatverandering een rol, maar is dat meestal niet de enige reden om te migreren. Als een boerin na vijf jaar slechte opbrengsten door gebrek aan regen haar land verlaat, kan men haar bijvoorbeeld ook een economische migrant noemen. Klimaatverandering is in veel gevallen een threat multiplier in plaats van een directe aanleiding; het zorgt ervoor dat omstandigheden die tot migratie of conflict kunnen leiden erger worden of zich sneller ontwikkelen. Een voorbeeld van die complexiteit vinden we in het conflict in Syrië en de huidige vluchtelingencrisis (zie kader). Dit maakt het moeilijk voor klimaatonthemden om erkenning en bescherming te krijgen. Het is immers niet makkelijk om te bepalen wie klimaatonthemde is en wie niet, en dat leidt tot laksheid in de internationale gemeenschap om het probleem een structureel antwoord te bieden.

KLIMAATVERANDERING, OORZAKEN VAN MIGRATIE²



¹ Internal Displacement Monitoring Center. Global Estimates 2015: People displaced by disasters. July, 2015

² © Migreurop (2012) Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires européennes

SYRIË: DE EERSTE KLIMAATTOORLOG?

MISLUKTE OOGSTEN

Steeds meer studies wijzen op de rol van klimaatverandering als *threat multiplier* in het Syrische conflict. In de jaren voor de opstand (2006-2011) kampte het Noorden, gekend als de graanschuur van Syrië, met een jarenlange recorddroogte. In het Noordoosten van Syrië wonen de meest kwetsbare families, die afhankelijk zijn van landbouw. In die regio zag 75% van de huishoudens een totale verwoesting van de oogsten en ging 85% van het vee verloren. Al in 2009 rapporteerde het Rode Kruis dat 800.000 Syriërs hun volledige kostwinning verloren. Twee tot drie miljoen Syriërs werd in extreme armoede geduwd tijdens deze periode.³ De droogte dreef op die manier honderdduizenden boeren en herders naar de buitenwijken van de steden. Daar mondden armoede, sociale instabiliteit en wanbestuur uit in de opstand van 2011.

VLUCHTELINGENCRISIS: TE LANG GEWACHT

Het voorbeeld van Syrië is illustrerend voor de rol die klimaatverandering kan spelen bij het ontstaan van conflicten en migratiestromen. Op zichzelf was deze droogte geen reden tot opstand maar in combinatie met andere *triggers* leidde ze tot de situatie die we vandaag kennen in Syrië. Zo is ook de huidige vluchtelingen crisis in het Midden-Oosten en Europa deels te wijten aan klimaatverandering. Het antwoord dat België en Europa bieden op die crisis is illustrerend voor een gebrek aan langetermijnvisie op (klimaat)migratie. Na vijf jaar oorlog kampen buurlanden van Syrië, zoals het zwakke Libanon en Jordanië met grote moeilijkheden bij de opvang van de meer dan 4,5 miljoen Syriërs op de vlucht. Het Europese antwoord liet lang op zich wachten. Pas toen honderdduizenden vluchtelingen aan de grenzen verschenen kwam het besef dat er wel degelijk iets aan de hand was en ging Europa over tot actie om de humanitaire noden te lenigen. Eind 2015 was de humanitaire oproep van de VN voor dat jaar slechts voor 61% gefinancierd. Met als gevolg dat Syrische vluchtelingen in Libanon afhankelijk zijn van 0,70 dollar per dag aan voedselhulp.

WAAR NAARTOE?

Dit alles betekent niet noodzakelijk dat er binnenkort miljoenen extra vluchtelingen aan de Europese poorten zullen staan. Studies tonen aan dat mensen in het geval van klimaatverandering meestal naar een nabijgelegen plaats zullen verhuizen, binnen het eigen land of naar buurlanden. Dat doet allesbehalve af aan het probleem: arme regio's hebben moeite met de opvang van grote migratiestromen en zijn er minder goed op voorzien. Zo plaatst de instroom van honderdduizenden vluchtelingen uit Zuid-Soedan en Eritrea extra druk op de beperkte middelen in Soedan.

Dat maakt de problematiek van klimaatonthemding vooral een ontwikkelingsprobleem. Door het gebrek aan middelen zal klimaatonthemding in het Zuiden voor nog grotere problemen zorgen. Interne migratie, vooral in ontwikkelingslanden, wordt amper geregistreerd en is vaak slecht of niet gecoördineerd. In Bangladesh verhuizen miljoenen kustbewoners naar de steden als gevolg van de stijging van de zeespiegel en verzilting van de landbouwgronden. Die grote steden zijn niet voorzien op dergelijke snelle bevolkingsgroei en bovendien zijn ze vaak zelf zeer kwetsbaar voor klimaatverandering. Dhaka, de hoofdstad van Bangladesh, is laaggelegen en omringd door rivieren die vaak overstroomd. Door het smelten van de gletsjers op de Himalaya neemt de kans op overstroming toe. Hoe sterker de bevolking in dergelijke steden aangroeit, hoe meer de kwetsbaarheid toeneemt en hoe groter het gevaar voor ontwikkeling.

In de context van een globaal probleem als klimaatverandering is het niet aanvaardbaar om arme en kwetsbare landen die met dit soort gevolgen kampen aan hun lot over te laten. Miljoenen mensen die zich genooddaakt zien om te verhuizen als gevolg van klimaatverandering, ook al is het binnen het eigen land, zijn geen nationaal probleem. Er is nood aan een internationaal gecoördineerde aanpak, extra ondersteuning voor de getroffen landen en een consistent beleid.

Dat zien we vandaag niet. Na jarenlange besparingen op ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en conflictpreventie zagen we plots, wanneer het Syrisch conflict op onze drempel stond, een steekvlam van internationale solidariteit. Tegelijk voert België een zeer twijfelachtig klimaatbeleid en zijn we bij de slechtste leerlingen op vlak van klimaatfinanciering – en dus bij het structureel ondersteunen van ontwikkelingslanden in hun klimaatuitdagingen.

³ Center for Climate and Security (2013). The Arab Spring and Climate Change. A Climate and Security Correlations Series.

GEEN BESCHERMING

In de Conventie van Genève betreffende de Status van Vluchtelingen (1951) zijn weerfenomenen of klimaatverandering niet opgenomen als redenen om te vluchten, waardoor een 'klimaatvluchteling' juridisch gezien niet bestaat. De Conventie spreekt enkel over vluchtelingen die hun land moeten verlaten, waardoor interne ontheemden geen bescherming zouden krijgen. Bovendien is het begrip 'vluchteling' onder de conventie duidelijk afgelijnd voor een groep van mensen die omwille van specifieke redenen hun land noodgedwongen moeten verlaten en bepaalde rechten genieten.

Dat betekent dat er geen wettelijke statuut bestaat voor de miljoenen mensen die hun woonplaats nu al moeten verlaten en dat landen niet verplicht zijn deze ontheemden een verblijfsplaats te bieden. Er gaapt dus een zwart gat in het internationaal recht. Deze situatie is niet houdbaar op lange termijn. Zo zijn er eilanden als Kiribati en Tuvalu die, zelfs als men er in slaagt om de opwarming te beperken tot ruim onder 2 °C, volledig zullen verdwijnen onder de zeespiegel. De bewoners van deze eilanden zullen móeten verhuizen maar zijn voorlopig niet welkom in Nieuw-Zeeland en Australië, de dichtstbijzijnde veilige landen.

MIGRATION WITH DIGNITY'-BELEID VAN KIRIBATI

De overheid van Kiribati (een Least Developed Country) werkte een beleid uit om de hervestiging van haar bevolking in goede banen te leiden. Het speelt zo in op de nood die er op de lange termijn zal zijn om een nieuwe thuis te vinden voor de meer dan 100.000 eilandbewoners. Het plan is een mooi voorbeeld van een nationale beleidsrespons op klimaatonthemding. Het voorziet investeringen in onderwijs en opleidingen op maat zodat migranten vlot aan de slag kunnen in de nieuwe bestemmingslanden en ondersteunt de bijdragen van migranten (zoals geldtransfers) aan het herkomstland. Dit soort nationale plannen zijn noodzakelijk maar kunnen enkel werken binnen een internationaal kader dat de geplande hervestiging toelaat.

Klimaatonthemding zal in de komende jaren en decennia alleen maar toenemen. Slachtoffers van het klimaatprobleem, bovendien grotendeels afkomstig uit regio's die er amper aan hebben bijgedragen, verdienen erkenning en bijstand. Het is makkelijk noch wenselijk om de definitie onder de Conventie van Genève aan te passen, een conventie die helemaal is opgesteld rond de specifieke oorzaak vervolging. Toch vraagt het zwarte gat opvulling om ook klimaatonthemden die basisbescherming te bieden. Daarvoor zijn niet alleen nieuwe instrumenten nodig, maar ook ondersteuning van kwetsbare landen om bestaande principes toe te passen. Zo bestaan er wel *Guiding Principles for Internal Displacement* van de United Nations Human Rights Council (UNHRC) maar deze principes worden amper toegepast in de praktijk, vaak omdat de betrokken landen niet over de juiste middelen of capaciteit beschikken.

Omwille van het juridisch vacuüm voor internationale klimaatonthemding besloten enkele progressieve landen onder leiding van Zwitserland en Noorwegen in 2012 op eigen initiatief een oplossing te zoeken. Het *Nansen Initiative* wil aan de hand van bottom-up consultaties doeltreffende maatregelen identificeren en bouwen aan consensus rond de bescherming en bijstand van ontheemden over grenzen heen als gevolg van rampen en klimaatverandering. Dit proces leidde tot een *Protection Agenda for Cross-Border Displacement in the Context of Disasters and Climate Change*, die op 12-13 oktober 2015 bekrachtigd werd door meer dan 100 landen, waaronder België. Deze agenda geeft aanbevelingen over bescherming van klimaatonthemden, over het aanpakken van het risico op ontheemding en identificeert prioriteiten voor toekomstige actie.

Vast staat dat in de komende jaren en decennia meer en meer mensen gedwongen zullen zijn hun woonplaats te verlaten door klimaatverandering. Een gecoördineerde aanpak dringt zich op: de afwezigheid van een duidelijk juridisch statuut kan geen excuus zijn om geen actie te ondernemen. Overheden moeten hun verantwoordelijkheid opnemen en werk maken van verminderde kwetsbaarheid van bevolkingsgroepen voor milieu- en klimaatrisico's, ondersteuning van klimaatonthemden en capaciteitsversterking van overheden en andere actoren om een antwoord te bieden op deze uitdaging.

WAT IS NODIG?

1. DE NOOD OM TE MIGREREN VERMINDEREN

Maatregelen om klimaatonthemding te vermijden zijn in de eerste plaats maatregelen die klimaatverandering inperken. Dat wil zeggen dat de eerste, belangrijke stap is om een ambitieus, (inter)nationaal klimaatbeleid te voeren dat in lijn is met de temperatuurdoelstelling van het Akkoord van Parijs. Hoewel het verminderen van onze uitstoot van broeikasgassen uiterst belangrijk is, zal het niet volstaan. Het inperken van klimaatonthemding moet in de tweede plaats gevonden worden in ontwikkeling en in effectieve adaptatie. Succesvolle adaptatie vermindert de kwetsbaarheid en verhoogt de weerbaarheid van gemeenschappen die risico op ontheemding lopen. Capaciteitsversterking, technologieoverdracht én voldoende internationale klimaatfinanciering die bovenop ontwikkelings-samenwerking komt en op een zinvolle manier besteed wordt zijn essentieel om kwetsbare landen bij te staan in hun adaptatienoden.

CONCRETE BELEIDSAANBEVELINGEN

- Toon meer ambitie dan de huidige 2020-doelstellingen opgelegd door Europa bij de opmaak van het Belgische, nationale klimaatplan;
- Verhoog de Europese 2030-doelstellingen naar minstens 55% emissiereducties t.o.v. 1990, minstens 45% hernieuwbare energie en minstens 40% energie-efficiëntie;

- Voorzie stijgende internationale klimaatfinanciering die in 2020 uitmondt in een Belgische bijdrage van 500 miljoen euro en bovenop het budget voor ontwikkelingssamenwerking komt, en verzeker dat die voornamelijk gebruikt wordt voor adaptatie in kwetsbare landen;
- Zorg ervoor dat de Belgische en Europese ontwikkelingssamenwerking in al haar aspecten bijdraagt aan klimaatresistente ontwikkeling en adaptatie in de partnerlanden;
- Investeer in structurele oplossingen zoals stabiliteit, conflictpreventie en –resolutie, humanitaire hulp en de heropbouw van getroffen gebieden.

2. KLIMAATONTHEEMDEN BEGELEIDEN

Mensen op de vlucht voor het klimaat hebben bescherming nodig. Toch is het niet nodig en zelfs niet wenselijk om de Conventie van Genève uit te breiden. Wel moeten beleidsmakers hun verantwoordelijkheid opnemen door bijkomende internationale juridische instrumenten te creëren waarin een toekenning van verblijfsmogelijkheden mogelijk is voor mensen die niet vallen onder de criteria van de Conventie van Genève. De *Task Force* (zie kader), opgericht tijdens de klimaatop in Parijs in 2015, moet nu zo snel mogelijk met aanbevelingen in die richting komen. Toch moet de internationale gemeenschap daar niet op wachten om al actie te ondernemen zoals het versterken van lokale capaciteiten in het Zuiden en het eigen migratiebeleid. De huidige vluchtelingencrisis is slechts een voorsmaak van wat er ons – en vooral het Zuiden – te wachten staat als actie nog langer uitblijft. België, Europa en de wereld kunnen het zich niet permitteren om hier van weg te kijken.

HET AKKOORD VAN PARIJS: TASK FORCE VOOR KLIMAATONTHEEMING

Onder de VN- klimaatconventie (UNFCCC) wordt sinds 1992 naar een oplossing voor het klimaatprobleem gezocht. De laatste jaren kwam klimaatmigratie binnen deze onderhandelingen meer op de voorgrond. Het *Cancun Adaptation Framework*, in 2010 aangenomen tijdens COP16, neemt klimaatonthemding en –migratie en geplande hervestiging voor de eerste keer op in een beslissing van de UNFCCC. Er werden echter nooit concrete afspraken gemaakt of oplossingen genoemd voor de bovenvermelde problemen.

Het Akkoord van Parijs, het nieuwe, universele en bindende klimaatakkoord dat werd aangenomen op 12 december 2015, moet daar verandering in brengen. Het akkoord erkent migranten als een kwetsbare groep. Daarnaast werd beslist om een *Task Force* op te richten onder de bestaande *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM)*, die aanbevelingen moet ontwikkelen voor een geïntegreerde aanpak om klimaatonthemding te voorkomen, te minimaliseren en aan te pakken (Decision 1/CP.21, 50). Deze *Task Force* biedt een uitgelezen kans om de kwestie in de aandacht te houden en in de nabije toekomst concrete aanbevelingen uit te werken over de nodige instrumenten en aanpak.

België en Europa moeten werk maken van een evenwichtiger migratiebeleid. Het huidige beleid is te sterk gericht op terugkeer en het afschermen van de grenzen. Het is een illusie te denken dat deze grenzen migratie effectief kunnen tegenhouden. Europa wordt vandaag geconfronteerd met een falend migratiebeleid eerder dan een grenzenprobleem. Er is dringend nood aan legale en veilige kanalen voor migratie, zowel voor mensen op de vlucht voor oorlog, vervolging én klimaatgerelateerde problemen als voor economische migranten.

CONCRETE BELEIDSAANBEVELINGEN

- Neem een ambitieuze houding aan in de onderhandelingen over het WIM en meer specifiek de uitwerking van de Task Force voor klimaatontheemding:
 - Zorg ervoor dat de stem van de meest kwetsbare landen bij de besprekingen minstens even luid klinkt als die van de grote economieën;
 - Ken het middenveld een grote rol toe tijdens de besprekingen rond de *Task Force*, in het bijzonder organisaties die werken met mensen en gemeenschappen die risico op ontheemding lopen;
 - Zorg ervoor dat bestaande initiatieven en organisaties met expertise over het thema zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het *Nansen Initiative* betrokken worden in de besprekingen rond de Task Force;
- Werk aan transparante, legale en veilige toegangswegen voor migratie zoals vastgelegd in de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling;
- Versterk de capaciteiten van lokale overheden om beter om te gaan met interne ontheemding. Ondersteun projecten van internationale organisaties die lokale overheden bijstaan in getroffen gebieden.

CONTACT

Flor Didden, beleidsmedewerker migratie
Tel: 02 536 11 95 – flor.didden@11.be

Lien Vandamme, beleidsmedewerker klimaat
Tel: 02 536 11 99 – lien.vandamme@11.be

3. MIGRATIE ALS ADAPTATIESTRATEGIE

Adaptatie kan noodgedwongen migratie voorkomen maar omgekeerd kan migratie ook een effectieve adaptatiestrategie zijn. In sommige gevallen is het niet haalbaar om zich aan te passen aan de veranderingen die voor de deur staan en is het beter om vooraf en gepland te verhuizen. Daarnaast is soms ook geplande hervestiging van hele bevolkingsgroepen nodig, bijvoorbeeld in het geval van verdwijnende eilandstaten. In die gevallen moet migratie actief aangemoedigd en degelijk gepland en begeleid worden. Daarbij moet het beleid steeds de vrije keuze van de betrokkenen respecteren en er rekening mee houden dat migratie tot verhoogde kwetsbaarheid kan leiden, vooral bij vrouwen en kinderen.

Migratie als een adaptatiestrategie moet op een manier gebeuren die volledig de waardigheid en mensenrechten respecteert van zij die verhuizen en zij die blijven. Voldoende ondersteuning, degelijke planning en keuze van de plaats waar mensen terecht kunnen is dan ook cruciaal. Hierbij is participatie van de getroffen bevolkingsgroepen – ook de opvangende gemeenschappen – cruciaal. Additionele factoren die bijdragen aan het succes van geplande migratie zijn rekening houden met gemeenschapsbanden, culturele waarden en tradities en het verzekeren van mogelijkheden voor levensonderhoud, basisdiensten en woonvoorzieningen.

CONCRETE BELEIDSAANBEVELINGEN

- Hou bij de opmaak en ondersteuning van nationale en lokale adaptatieplanning rekening met de optie migratie, vooral in kwetsbare landen, en zorg er voor dat mensenrechten in dat geval ten volle gerespecteerd worden;
- Investeer in technieken die klimaatontheemding in kaart brengen. Het verzamelen van betrouwbare data over bevolkingsstromen is cruciaal om doeltreffend te reageren in crisissituaties;
- Ondersteun migranten in hun inzet voor ontwikkeling en heropbouw in herkomstlanden. Investeer in projecten van migratie voor ontwikkeling;
- Neem bij de besprekingen onder het WIM en over de Task Force een ambitieuze positie in inzake legale, geplande hervestiging, zowel intern als over grenzen heen, voor bevolkingsgroepen die in gevaar zijn.
- Diaspora kunnen een belangrijke rol spelen in de heropbouw van fysieke en sociale infrastructuur na conflict en crisis. Ondersteun hen daarin.

